Comisión de Hacienda
Carpeta Nº 3304 de 2018

Versión Taquigráfica N° 1910 de 2018

DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL COMERCIO

Modificación de la Ley N° 18.159

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 31 de octubre de 2018

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señora Representante Bettiana Díaz.
MIEMBROS:	Señores Representantes Alfredo Asti, Luis González, Benjamín Irazábal, Omar Lafluf, Cristina Lústemberg, Gustavo Penadés, Juan Carlos Ramos y Conrado Rodríguez.
INVITADOS:	Por la Liga de Defensa Comercial (Lideco): contador Pablo Montaldo, Presidente; economista Bernardo Quesada, Director Gerente y doctor Nicolás Antúnez, de Servicios Jurídicos. Por el Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (Cambadu): señor Daniel Fernández, Presidente y contador Adrián Cabrera, Gerente General. Por la Asociación de Supermercados del Uruguay: señor Daniel Menéndez, Gerente y doctores Fernando Scrigna y Agustín Gubitosi.
SECRETARIO:	Señor Eduardo Sánchez.
PROSECRETARIA:	Señora Patricia Fabra.

SEÑORA PRESIDENTA (Bettiana Díaz).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Dese cuenta del asunto entrado.

"Dr. Camilo Martínez Blanco remite consideraciones acerca del proyecto de ley sobre Defensa de la Libre Competencia en el Comercio. (A la Carpeta 3304/2018).

(Se remitió por correo electrónico el 16 de octubre del año en curso)".

——La Comisión de Hacienda da la bienvenida a la delegación de la Liga de Defensa Comercial, integrada por su presidente, contador Pablo Montaldo, por su director gerente, economista Bernardo Quesada, y por el

doctor Nicolás Antúnez, en representación de Servicios Jurídicos.

Como ustedes saben, esta Comisión tiene a estudio el proyecto de ley sobre defensa de la libre competencia en el comercio, con respecto al cual ya hemos recibido una serie de consideraciones. En ese sentido, los hemos convocado, a solicitud de algunos integrantes de la Comisión, para conocer las sugerencias que desde Lideco se deseen aportar al tratamiento de esta iniciativa.

Tienen la palabra.

SEÑOR MONTALDO (Pablo).- Buenos días. Muchas gracias por la invitación. Es un gusto estar aquí, en el ámbito de la Comisión de Hacienda, aportando algunas consideraciones con respecto al proyecto de reforma de la ley de defensa de la competencia en el comercio.

Como sabrán, la Liga de Defensa Comercial es una organización gremial con un objetivo bastante específico: velar por las buenas prácticas comerciales dentro del empresariado y, en particular, por prácticas sanas de competencia.

Por lo tanto, creo que es bueno que hagamos un par de aportes para, quizás, mejorar algunos aspectos del proyecto.

Si me permiten, voy a ceder la palabra al economista Quesada para que brinde alguna opinión al respecto y, posteriormente, al doctor Nicolás Antúnez, para referirse a los aspectos jurídicos.

SEÑOR QUESADA (Bernardo).- Buenos días. Gracias por la invitación.

Vamos a hacer dos aportes.

El primero de ellos refiere al artículo 3º del proyecto, que sustituye el artículo 7º de la Ley Nº 18.159. En particular, tiene que ver con la sustitución de una de las hipótesis planteadas, a partir de la cual se tiene que notificar al órgano de control. Concretamente, se elimina de la ley la hipótesis del 50% del mercado relevante cuando hay una concentración de empresas. Sabemos que esto apunta a una certeza jurídica y a que haya elementos objetivos para definir cuándo la concentración impacta en el poder de mercado. Si bien nos alineamos a eso, nos parece que el umbral de 750.000.000 de unidades indexadas, eliminando el otro aspecto, puede llegar a quedar un poco alto.

En particular, queremos mencionar dos normas de rango nacional que de alguna manera regulan el tamaño de las empresas. Una de ellas es el Decreto Nº 504, del año 2007, en el cual se establecen franjas para el tamaño de las empresas -las separa en grandes, medianas, pequeñas y micro-, definiendo como grandes empresas a aquellas cuya facturación anual supera los 75.000.000 de unidades indexadas.

Otra es el Decreto Nº 156, del año 2016, que establece cuáles son las empresas que están obligadas a registrar sus estados financieros en la Auditoría Interna de la Nación. O sea que también hay un orden según el tamaño de las empresas y se obliga a aquellas cuya facturación anual supere 26.300.000 unidades indexadas.

De manera que estas normas nos dan dos parámetros de lo que serían grandes empresas.

Obviamente, Uruguay es un país pequeño y hay distintos mercados con diferentes tamaños. Para algunos de esos mercados la cifra que establece el proyecto es un poco alta. Por esa razón, nos permitimos sugerir una rebaja de ese umbral a 250.000.000 de unidades indexadas, lo que hoy sería equivalente a más o menos US$ 30.000.000. Esto implicaría la unión de al menos tres grandes empresas, de acuerdo con el Decreto Nº 504, del año 2007, o de nueve empresas y media de las obligadas a registrar estados contables en la Auditoría Interna de la Nación.

Esa es nuestra sugerencia. Creemos que al eliminar la otra hipótesis que refiere a la medición del 50% del mercado relevante, la disminución de este otro umbral ayudaría a acercarnos a las situaciones en las cuales puede haber una concentración de mercado.

SEÑOR ANTÚNEZ (Nicolás).- Buenos días.

Como se ha abierto el debate sobre la Ley Nº 18.159, nos parece importante llamar la atención acerca de uno de los aspectos, sobre el cual queremos hacer alguna sugerencia, si la Comisión lo entiende oportuno.

Me refiero a una adecuación con respecto a otra norma, la Ley Nº 18.387, que regula el proceso concursal.

La circunstancia es la siguiente: la Ley Nº 18.159 fue aprobada prácticamente un año antes de la reforma del proceso concursal. Nosotros entendemos que aquí se produjo un pequeño desfase normativo, que explicaremos a continuación. El artículo 8º de la Ley Nº 18.159 establece determinados casos en los que se exonera de la obligación de notificar cuando se produce una concentración. Entre ellos está el literal d) que establece adquisiciones de empresas declaradas en quiebra o no que no hayan registrado actividad en el país en el último año. A partir de la reforma concursal hay dos circunstancias que llaman la atención. Primero: el instituto de la quiebra desapareció, lo cual desde nuestro punto de vista no es conveniente porque el artículo 264 de la Ley Nº 18.387, sobre reforma concursal, explicita que en aquellos casos que el resto de la legislación entienda por quiebra pasará a llamarse "decisión judicial de liquidación de la masa activa del concurso".

El aspecto que nos llama la atención es más sustancial. La ley concursal permite, cuando se inicia un proceso liquidatorio, que la empresa aún en funcionamiento pueda ser adjudicada. En el régimen anterior, cuando una empresa quebraba, cerraba la cortina y se establecía a partir del literal d) que la adquisición de las empresas en esas circunstancias no tiene la obligación de la notificación. En este caso, con el actual modelo jurídico que tenemos, una empresa puede ser liquidada aun en funcionamiento

Por lo tanto, tenemos como propuesta, para mantener el espíritu de la ley y a los simples efectos de adecuar una situación de hecho, que el literal d) del artículo 8º deje la parte que dice declaradas en quiebra o no. El literal d) del artículo 8º establece la obligación de notificación a que hace referencia el artículo anterior -nos referimos a la concentración-, y dice que no corresponde cuando la operación consista en adquisiciones de empresas declaradas en quiebra o no que no hayan registrado actividad en el país dentro del último año.

En primera instancia nuestra propuesta es sacar la expresión "declaradas en quiebra o no" -que no tiene mayor sentido e, inclusive, hace referencia a un instituto ya desaparecido- y generar un literal e) que establezca: "adquisiciones de empresa en los casos de liquidación de la masa activa del concurso de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 169 de la Ley Nº 18.387".

Al profundizar un poco más el análisis con respecto a los fundamentos, es evidente que cuando se da este tipo de liquidación ya existe un contralor judicial y cuando una empresa está en esas circunstancias, o sea que se está haciendo la liquidación y sigue en funcionamiento, el tiempo pasa a ser crítico. Dado que existe el contralor y a través del espíritu de la ley la voluntad de que las empresas en esas circunstancias puedan ser adquiridas sin la necesidad de una notificación, nos parece interesante prever esta circunstancia específica para aggiornar lo que establece la ley al resto del ordenamiento jurídico. Por ahí viene nuestra sugerencia y se encuentra nuestra propuesta.

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).- Agradezco la presencia de la delegación.

La primera presentación referida al artículo 3º modificativo o sustitutivo del artículo 7º me quedó meridianamente clara. Es algo muy concreto sobre modificar el monto de las 750.000.000 unidades indexadas y llevarlo a 250.000.000.

La segunda presentación no me quedó clara -debe ser por ignorancia mía- y pediría que se deje redactado un posible sustitutivo del artículo de esta ley referido a qué es lo que se está planteando.

SEÑOR MONTALDO (Pablo).- La ley anterior de defensa de la competencia preveía que cuando alguien compraba una empresa quebrada que no había tenido actividad estaba exonerado de los procesos que indicaba la ley. Con la nueva ley concursal, la quiebra -que ahora se llama liquidación, pero más o menos es lo mismo- se da dentro del proceso concursal y la empresa puede seguir en marcha durante todo ese proceso. Es necesario adecuar esa norma que refiere a que la empresa no haya tenido actividad, porque eso ya no existe más, puede haber una liquidación con la empresa en marcha.

SEÑOR ANTÚNEZ (Nicolás).- La ley concursal establece, con buen criterio, que para la conservación de la unidad productiva en ocasiones conviene, para iniciar los procesos licitatorios, que la empresa siga

funcionando porque, obviamente, la cantidad de costos que hay cuando se baja la cortina son extremadamente superiores. Esa hipótesis de que la empresa se liquide en funcionamiento no existía cuando se hizo la Ley Nº 18.159. Nuestra propuesta es no solamente prever la exoneración de la notificación de la concentración cuando la empresa está cerrada, sino cuando está en un proceso liquidatorio pero en funcionamiento. Ese es el agregado que sugerimos a la Comisión. Tenemos una redacción que les haremos llegar cuando ustedes lo estimen pertinente.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos la presencia de la delegación y los aportes concretos sobre el proyecto. Quedamos a las órdenes. Cuando nos hagan llegar las sugerencias, las distribuiremos entre los integrantes de la Comisión.

(Se retira de sala la delegación de la Liga de Defensa Comercial)

(Ingresa a sala una delegación del Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay, Cambadu)

——Le damos la bienvenida a la delegación de Cambadu integrada por su presidente, Daniel Fernández y el gerente general, contador Adrián Cabrera.

El motivo por el cual la Comisión les extiende esta invitación se debe al tratamiento del proyecto de la libre competencia en el comercio. Desde que iniciamos su tratamiento hemos recibido una serie de delegaciones que nos hicieron aportes desde su propia visión.

SEÑOR CABRERA (Adrián).- Muchas gracias por la invitación.

Para Cambadu, en distintos ámbitos, en diferentes interacciones con proveedores, con los distintos actores con los cuales el sector comercial se vincula, los temas de defensa de la competencia en el comercio son algo importante para mejorar, desarrollar y generar más garantías para todas las partes.

En lo que tiene que ver con el proyecto de ley a estudio, consideramos que las modificaciones implican un avance en cuanto a lo que ya está legislado.

Con respecto al artículo 1º, que introduce modificaciones al artículo 4º de la ley, creemos que es un avance sacar los términos "situaciones injustificadas" que se reiteraban en los distintos puntos. Nos parece que las situaciones que generan perjuicio, más allá de lo justificado o injustificado, también deben estar contempladas y, por tanto, también nos parece bueno sacar los términos "situaciones injustificadas" para determinadas prácticas prohibidas. Más allá de que el término justificado o no justificado lleva implícito un carácter subjetivo, creemos que es bueno.

En lo que refiere a la modificación al artículo 7º -que lo hace en el proyecto en su artículo 3º- se habla de notificación de concentraciones. Creemos que el término debería ser autorización más que notificación. Partimos de la base de que en el caso de las concentraciones, más que una mera notificación por parte del interesado o aquel que está generando una concentración, debe contar con una solicitud de autorización. Son términos distintos y creemos que es importante destacarlo.

En cuanto a este artículo, nos preocupa que se elimine la obligación de notificar o pedir autorización -que creemos que debe ser la palabra utilizada- cuando la participación es igual o superior al 50% del mercado relevante y solo queda comprendida esta situación de notificación -para nosotros, solicitud de autorización- cuando la operación en cualquiera de los últimos tres ejercicios sea igual o superior a 750.000.000 de unidades indexadas que ya, de por sí, es un monto muy importante. Estamos hablando de arriba de US$ 93.000.000 anuales.

Ceemos que el mercado relevante debería continuar y no excluirlo para la solicitud de autorización, lo cual aquí se excluyó. Anteriormente estaba la doble condición.

Además, se elimina el plazo de diez días previos de notificación o solicitud de autorización para nosotros y creemos necesario establecer un plazo específico.

En cuanto a la modificación del artículo 9º, se habla nuevamente de notificación; creemos que debe estipularse el término autorización.

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).- Los planteos que se han hecho son muy claros.

En cuanto al tema de los US$ 750.000.000, que también fue presentado por Lideco como demasiado alto, ¿ustedes tienen una propuesta de monto?

SEÑOR CABRERA (Adrián).- Sobre el monto no tenemos ninguna propuesta, aunque entendemos que el monto es elevado. Si no se excluye el 50% del mercado relevante, ya es otra forma de medirlo. Si es más del 50% del mercado relevante, creemos que es extremadamente importante.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- En cuanto al concepto de mercado relevante, cuando recibimos a las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas y a los integrantes de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, nos explicaron que había mucha dificultad para definir con precisión el término en cada caso. Cabe aclarar que es el 50% de algo que debe ser definido muy detalladamente para verificar si se da o no ese guarismo.

Si leyeron la versión taquigráfica, podrán advertir que se retiró eso por las dificultades de determinar ese universo de mercado relevante para poder actuar en consecuencia. Teniendo en cuenta la variedad de socios de Cambadu y los distintos mercados relevantes que puede tener, quería tener alguna apreciación de ustedes al respecto.

SEÑOR PENADÉS (Gustavo).- Mi pregunta no va direccionada al articulado, sino a la opinión de Cambadu sobre estas leyes de defensa de la libre competencia en el comercio. ¿La aplicación de estas leyes ha servido para la libertad de comercio? La competencia a la que Cambadu se ve sometida todos los días con las grandes superficies que ingresaron a una nueva modalidad de comercialización con pequeños supermercados exprés, etcétera, es algo que nos preocupa porque seguimos valorando como muy trascendente la función hasta social que cumplen los comercios minoristas que existen en Montevideo y en todo el país.

Por lo tanto, me gustaría saber si hay algún comentario al respecto por parte de las autoridades de Cambadu y si este proyecto de ley va en la dirección de lo que ustedes entienden puede ayudar a fomentar la libre competencia, pero también cierto grado de protección en contra de la acumulación y del oligopolio o del monopolio que en algunos lados comenzaría a existir con la explosión de las grandes superficies o de las nuevas modalidades en cuanto a la comercialización minorista de nuestro país.

SEÑOR CABRERA (Adrián).- Lo que menciona el señor diputado es así. El impacto de las grandes superficies sobre el comercio minorista de alimentación es muy importante. Actualmente, se está cambiando hacia nuestro formato, es decir, con puntos de venta de cercanía.

A modo de anécdota, acabamos de venir de un congreso anual en Buenos Aires en el que nos reunimos organizaciones como Cambadu, pero de toda América, y uno de los problemas que tienen casi todos los países es que el 80% o el 90% del mercado quedó en manos de las grandes superficies. Es más: hace poco recibimos a una delegación de grandes proveedores de Colombia -empresas como Coca Cola o Unilever- que nos preguntaron cómo hacíamos para fomentar el crecimiento de una organización como Cambadu, dado que ellos ahora eran rehenes de las grandes superficies.

En lo que tiene que ver con la competencia, no vimos reflejadas nuestras inquietudes en la normativa vigente; creemos que tiene que ser más ágil y receptiva de las situaciones del comercio. Hoy, se la da la situación de que un proveedor de un producto que tiene los mismos costos de fabricación y los mismos costos logísticos para llegar al punto de venta, a Adrián Cabrera, que tiene un autoservicio, le baja el precio de la mercadería y a Daniel Fernández, que tiene un local gastronómico, se la vende a un precio mucho más elevado. Estamos hablando del mismo producto, con los mismos costos de fabricación, los mismos costos de distribución y logísticos. La argumentación de estas empresas es que el sector gastronómico vende ese producto más caro.

Todos sabemos que en el sector gastronómico el precio de venta no es meramente del producto. Uno no toma una Coca Cola al precio de almacén porque atrás de eso hay un servicio y capacidad ociosa a lo largo de muchas horas del día. Es otro el concepto. Creo que a nadie se le ocurre que el precio de un vino o de

cualquier producto en el sector gastronómico sea el mismo que en el de un almacén; si no, se iría a comer a la puerta de ese comercio. Sin embargo, los proveedores hacen eso.

Que se estén manejando distintos precios cuando se trata del mismo producto es algo que nos viene preocupando desde hace muchísimo tiempo. Un ejemplo es la imposición de precios de venta al público. En muchas ocasiones se ha disimulado el precio facial -que es la etiqueta en el producto con el precio de venta al público- a través de la publicidad o de distintos mecanismos. Al respecto, no hemos llegado a presentar una denuncia porque pensamos que no iba a llegar a buen puerto, pero hemos hablado con autoridades de Defensa de la Competencia. ¿Cuál es la lógica? Si una compañía pone un producto a un precio de venta al público de $ 10, le pone una etiqueta o lo publicita en los medios de prensa, esto puede tener un margen de utilidad interesante para una gran superficie, pero no necesariamente para el comerciante chico, porque sus costos son distintos. Cuando planteamos esta situación a las autoridades Defensa de la Competencia nos dijeron que, en la medida en que el precio facial o difundido es beneficioso para el consumidor, no sería de aplicación para el comerciante chico, porque lo tendría que poner un poco más caro debido a sus costos. Pero, esto no siempre es posible.

En síntesis, creo que hay mucho para hacer en materia de defensa de la competencia, que debe tener más independencia y menos intervención de otras autoridades del Estado y aplicar mecanismos más ágiles. Además, la actuación de oficio debería ser más frecuente porque hay situaciones muy evidentes en el mercado.

SEÑOR PENADÉS (Gustavo).- Pido disculpas a la Comisión porque quiero plantear un tema que no está directamente contenido en el proyecto.

Quiero saber si Cambadu tiene una cifra más o menos aproximada del cierre de comercios de los últimos años como consecuencia de la expansión de estas nuevas modalidades de negocio que se han instalado en nuestro país.

SEÑOR CABRERA (Adrián).- No tenemos dimensionado lo que ha pasado en el mercado. En primer lugar, es de destacar que la masa social de Cambadu no es todo el mercado. Lo que sí podemos decir con plena certeza es que en una masa social de 3.300 afiliados que tiene nuestra organización, en los últimos tres o cuatro meses ha habido más de 130 bajas. Si analizamos en el tiempo y porcentualmente la masa social de Cambadu, podremos notar que está siendo bastante complicada. Esta situación es multicausal y no es la misma de antes. Además, los costos son cada vez más elevados para el comerciante.

No podemos dejar de mencionar que la inclusión financiera también representó un costo muy impactante para el comerciante. El sector comercial autoservicista y almacenero, cuando tenía un mix en su venta de aproximadamente 10% con medios electrónicos de pago -antes eran básicamente tarjetas de crédito- y 90% efectivo, tenía una rentabilidad neta, libre de polvo y paja, luego de pagar impuestos, alquileres, etcétera, en el entorno del 5%. Hoy, la venta con medios electrónicos de pago en ocasiones está llegando al 70% o 75%; el sector gastronómico está por encima con respecto al almacenero y al autoservicio. Los costos asociados a los medios electrónicos de pago están en el entorno de 2% en lo que tiene que ver con débito y 4% con crédito. La rentabilidad era 5% con aquel mix de venta. Entonces, uno se puede preguntar si van a desaparecer estos comercios. Creemos que algunos van a desaparecer y otros van a pasar a la clandestinidad porque no les dan los números. Obviamente, a partir de que pasan a la clandestinidad, dejan de ser afiliados a Cambadu. Un socio nuestro hoy, mañana puede ser un enemigo del comercio formal, que es el afiliado a nuestra organización.

Entonces, nos preguntamos si los formatos que estamos viendo en la modalidad de venta del comercio de cercanía obedecen específicamente a lo que tiene que ver con el desarrollo de las grandes superficies. Por supuesto, los costos crecientes que tiene el comerciante y, ni qué hablar, los costos asociados a la inseguridad inciden en esta situación.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Reitero mi pregunta. Quisiera saber cómo definen el mercado relevante en una actividad tan dispar como la suya. Les planteo esta inquietud porque el Ministerio de Economía y Finanzas tiene dificultad para definir exactamente los términos del mercado relevante y aplicar luego un porcentaje de inclusión o exclusión en la solicitud de notificación, o de autorización, como lo plantean ustedes. Me gustaría conocer su opinión para poder determinar claramente el mercado relevante en los temas de concentración en cada uno de los casos.

SEÑOR CABRERA (Adrián).- Pido disculpas al señor diputado Alfredo Asti, porque no comprendí que era una consulta, pensé que era un comentario.

En este momento no puedo decir cuáles serían los elementos o el criterio adecuado para definir lo que es un mercado relevante en un sector en particular o en determinado tipo de productos. Evidentemente, se requiere un análisis técnico y específico en cada una de las situaciones. A mi modo de ver, debería conformarse un equipo técnico para definir el mercado relevante en cada una de las situaciones. Considero que el nivel de estudio, la profundidad, la facilidad o dificultad para determinarlo debe depender muchísimo de la industria o del producto del cual se trate, y que debe analizarse caso a caso.

Realmente, no analicé la justificación o las causas por las cuales en la ley original estaba el mercado relevante. Supongo que cuando se determinó que había que considerar el mercado relevante, las propias autoridades deben haber analizado cuál era la factibilidad de llevarlo a cabo.

En este momento no tengo la respuesta de cómo se debe proceder para determinar el mercado relevante en forma genérica. Considero que deben hacerse estudios específicos, y que esta tarea va a depender de la industria, del sector de actividad y del producto. Sería muy difícil generar una regla a rajatabla para todos. Habrá que conformar un equipo técnico.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si desean hacernos llegar aportes escritos, nos comprometemos a distribuirlos entre todos los miembros de la Comisión.

Agradecemos su visita.

(Se retira de sala la delegación de Cambadu)

(Ingresan a sala representantes de la Asociación de Supermercados del Uruguay)

——La Comisión de Hacienda tiene el agrado de recibir a una delegación de la Asociación de Supermercados del Uruguay, integrada por el gerente, señor Daniel Menéndez, y los doctores Fernando Scrigna y Agustín Gubitosi.

Nos encontramos tratando un proyecto sobre libre competencia en el comercio. Hemos recibido a una serie de delegaciones y, a solicitud de la Comisión, les extendimos invitación a ustedes para conocer cuáles son las consideraciones de la Asociación con respecto a este proyecto.

SEÑOR MENÉNDEZ (Daniel).- Queremos agradecer a la Comisión la oportunidad que nos da para plantear nuestras inquietudes y expresar nuestras problemáticas.

SEÑOR SCRIGNA (Fernando).- La Asociación de Supermercados del Uruguay ha procedido al análisis de este proyecto de ley y lo ha hecho con mucho interés, por cuanto entiende que es una de las normas más importantes que regula la actividad comercial en el país.

Como es sabido, uno de los aspectos considerados por el Poder Ejecutivo para presentar este proyecto que reforma la ley es un trabajo que realizó Naciones Unidas que -a pedido de la comisión- auditó su funcionamiento, la legislación vigente y la regulación reglamentaria de la defensa de la competencia. Se trata de un informe que hizo Naciones Unidas sobre la unidad relativa a la defensa de la competencia en el año 2016, que está fechado en Nueva York y en Ginebra -vamos a solicitar que se agregue como anexo-, y que figura en las carpetas que hemos entregado a los señores legisladores.

Como es sabido, el proyecto remitido modifica el artículo 4º y agrega un artículo 4º bis, en virtud del cual discrimina conductas que son prohibidas per se de otras en las que se continuarán aplicando las reglas de la razón, como ha sido hasta ahora.

Asimismo, se sustituyen los artículos 7º y 9º de la ley vigente, que hacen referencia a las concentraciones. Como es sabido, la legislación vigente distingue entre distinto tipo de concentraciones. En una de ellas impone la notificación previa y, en otras, cuando estas concentraciones se transforman en monopolio, exige la autorización previa de la comisión.

Nuestras consideraciones iniciales con relación al proyecto están vinculadas a cuestiones expresamente previstas en él y a otros aspectos que, a nuestro juicio, entendemos deben ser considerados e incluidos en esta reforma. Todas ellas tienen fundamento en la auditoría que Naciones Unidas hizo, observando ciertos defectos de nuestra legislación, proponiendo ciertos cambios y, fundamentalmente, tratando de amparar las garantías del debido proceso y las garantías para el administrado durante el curso de las investigaciones. Nos hemos permitido subrayar estos aspectos en todos los casos, y trajimos redactadas sugerencias ya articuladas de nuestros pareceres y nuestros conceptos.

En primer término, hacemos referencia a las consideraciones que nos merecen las conductas sancionadas per se. El criterio propuesto de prohibir ciertos comportamientos comúnmente denominados carteles de núcleo duro en base a la regla per se es compartible por la Asociación en cuanto está alineado con los ordenamientos jurídicos más evolucionados en la materia. Sin embargo, nos interesa señalar particularmente que aun en los países en los que se admite el criterio per se, en la investigación de ciertas conductas se reconoce la regla conocida como de minimis, la cual permite no sancionar conductas que no provocan distorsión significativa en la competencia. Consideramos oportuno consagrar dicha regla en nuestro ordenamiento jurídico, y estamos proponiendo la incorporación de un inciso final al que será el artículo 4º bis -que está en el artículo 2º del proyecto a estudio-, que diga: "En ningún caso se sancionarán prácticas prohibidas cuando estas no produzcan una distorsión significativa del mercado". Lógicamente, quedarán para la reglamentación los aspectos vinculados a qué se entiende por distorsión significativa.

En segundo término, queremos hacer referencia a las consideraciones con relación a la graduación de las sanciones. En estos aspectos, la comisión de Naciones Unidas ha sido muy clara; en el informe que fue repartido a los señores legisladores se recogen opiniones de expertos nacionales. La comisión de Naciones Unidas señala: "[…] la tipificación de conductas anticompetitivas en la ley 18.159 es poco precisa, principalmente en materia de conductas individuales. No hay claridad respecto de las reglas para determinar la legalidad o ilegalidad de las conductas. Por ejemplo no se establece claramente si los agentes económicos deben tener una posición de dominio en todos los casos o el significado preciso del efecto negativo a los consumidores. En la práctica" -continúa la auditoría- "esto ha generado por ejemplo que una licitación colusoria se haya castigado en forma más leve que una práctica de precios predatorios, cuando internacionalmente es admitido que la primera, al ser una modalidad de un cártel es mucho más grave y las sanciones son normalmente más severas".

Consideramos, pues, oportuno que la reforma legislativa proporcione una guía más precisa sobre la gravedad de las conductas y su respectiva sanción, que complemente los criterios de determinación previstos en el artículo 17 de la ley vigente, de modo de eliminar toda discrecionalidad administrativa del órgano de aplicación al momento de graduar y aplicar las sanciones, reglando el ejercicio de la potestad sancionatoria.

Asimismo, consideramos imprescindible la modificación de la excesiva y desproporcionada cuantía de consecuencias imprevisibles de la multa prevista en el literal C), del numeral 2) del artículo 17. Dicho literal prevé que la comisión puede sancionar hasta en un 10% de la facturación anual del infractor. A mi juicio, esto atenta contra el principio de preservación de la empresa, ampliamente reconocido en nuestra legislación de sociedades comerciales y en la reciente ley de concursos, al prever un parámetro que en muchos casos puede determinar el inexorable cierre definitivo de la unidad de producción y la consiguiente pérdida de fuentes de trabajo.

Sobre el artículo 17 concretamente, nos permitimos sugerir la siguiente redacción. Estamos incorporando algunos criterios para que la comisión tenga en cuenta al momento de determinar una sanción. Por eso, decimos que para determinar la entidad de la sanción, su gradualidad y proporcionalidad con la infracción cometida -aspecto que no está hoy contemplado en la legislación vigente- se tendría que tomar en cuenta la gravedad intrínseca del tipo de conducta o práctica incurrida -esto es lo que sugerimos agregar-, la entidad patrimonial del daño causado por la misma -aspecto que ya está incluido-, el grado de participación de los responsables -que también está incluido, al igual que la intencionalidad- y la finalidad de la práctica, así como la condición de reincidente del infractor, siempre que esta resulte de una resolución administrativa que no se encuentre sujeta a anulación.

En cuanto al literal C) del numeral 2), es decir, la sanción, según la cual la comisión puede aplicar una multa de hasta un 10% de la facturación anual del infractor, proponemos que ese equivalente sea reducido al 1%. Esto no significa que la comisión pierda potestades sancionatorias, porque siempre va a tener a su alcance la

posibilidad de aplicar la mayor multa económica, que está prevista en 20.000.000 de unidades indexadas, aproximadamente US$ 2.500.000. Es decir que si la facturación de la empresa infractora excede los US$ 2.500.000 podría sancionarse con un 1% de su facturación; de lo contrario, el límite serían estos US$ 2.500.000. Entendemos que es una sanción que no tiene precedentes en el ordenamiento jurídico nacional.

Queremos hacer algunas consideraciones con respecto al procedimiento previsto para la investigación de las sanciones. Esto también ha sido objeto de análisis por parte de la comisión de Naciones Unidas y le formula al ordenamiento jurídico uruguayo algunas observaciones que entendemos que deben ser tomadas en cuenta.

Como dije al principio, estas no son ideas aisladas de la Asociación de Supermercados del Uruguay, sino que están fundadas en el informe de la auditoría de Naciones Unidas respecto a la legislación nacional. Sobre el procedimiento previsto para la investigación de sanciones, la ley vigente no regula el mismo en detalle, sino que contiene algunas disposiciones, tanto en la ley como en el decreto reglamentario que, en caso de silencio, se derivan al Decreto 500 de 1991.

El decreto reglamentario contiene disposiciones complementarias. A pesar de estas regulaciones, entendemos que el proceso de investigación no reúne las garantías mínimas necesarias del debido proceso legal y requeriría de al menos los siguientes ajustes en la redacción que estamos proponiendo.

En primer lugar, sugerimos la ampliación del plazo para esgrimir la defensa por parte del o los sujetos investigados. Es importante resaltar que, de acuerdo al artículo 23 del Decreto N° 404 de 2007, los presuntos infractores disponen de un plazo muy breve, de diez días hábiles contados desde el siguiente a la notificación, para evacuar la vista que se le confiera, debiendo ofrecer en esa misma oportunidad -es decir, en ese breve plazo- la totalidad de la prueba de que disponga para acreditar los hechos que invoque.

Es notorio que la comisión ha llevado investigaciones durante el plazo de más de dos años y advertirán que darle apenas diez días al investigado -muchas veces la investigación se hace en reserva- es absolutamente ineficaz para el logro del principio del debido proceso. Es evidente que dicho plazo resulta sumamente exiguo, habida cuenta de la complejidad que normalmente tiene este procedimiento, lo que lleva a que ambas partes, el órgano de aplicación, en este caso la Comisión de Defensa de la Competencia, y el presunto infractor, estén en una situación muy desigual. Por un lado, el órgano de aplicación cuenta con el tiempo que entienda del caso disponer para llevar adelante su investigación y preparar sus argumentaciones y su prueba, mientras que el presunto infractor cuenta con apenas diez días para contestar la acusación y ofrecer las pruebas de descargo.

En consecuencia, consideramos muy importante que el procedimiento se regule por vía legal y no reglamentaria y, en particular, que se amplíe el plazo para que el presunto infractor conteste la denuncia y ofrezca el diligenciamiento de prueba. Esta cuestión de la garantía del debido proceso y la necesidad de ampliación de prueba también fue destacado por la auditoría de las Naciones Unidas en la página 26 del informe que está a estudio, que me permito leer. Dice así: "Este plazo pareciera ser sumamente corto, especialmente considerando la complejidad que usualmente revisten estos casos. Esta audiencia" -este plazo- "podría eventualmente considerarse insuficiente para ejercer adecuadamente el derecho de defensa (según los principios del debido proceso mencionados anteriormente). Esta falta de plazo razonable es hasta cierto punto compensada por medio de las vistas y audiencias adicionales, que según se verá, se conceden conforme avanzan las distintas fases del procedimiento. Aún así, el plazo inicial reviste una importancia medular para preparar una defensa técnica adecuada, ofrecer prueba y plantear la teoría del caso del acusado, todo lo cual es presumible normalmente requiera un plazo superior al que la Ley otorga"

En nuestra opinión, y coincidiendo con la observación de la comisión de Naciones Unidas, el plazo legal para contestar la denuncia no debiera ser inferior al plazo que otorga el Código General del Proceso para contestar una demanda en el juicio ordinario; es decir, treinta días corridos como mínimo. Adicionalmente, sería recomendable prever la posibilidad de solicitar una prorroga por igual plazo inicial

Sobre el particular, nos permitimos sugerir la incorporación de un inciso final al artículo 12 de la ley vigente, que dice: "El plazo de la vista que debe conferir el órgano de aplicación conforme se establece en el presente artículo, ya sea de la denuncia, así como del resultado de la investigación de oficio, deberá ser de 30 días corridos, prorrogables por igual plazo, bastando para ello la solicitud de parte".

Entendemos que con esto nos estaríamos acercando a los ordenamientos jurídicos internacionales en materia de garantías del debido proceso para el administrado.

Por otra parte, también vinculado a la garantía del proceso, entendemos necesario eliminar la presunción de culpabilidad del artículo 14 de la ley. Dicho artículo prevé una presunción de culpabilidad cuando quien incumple con el deber de colaboración es el propio involucrado en la conducta que se investiga. Si bien no tenemos observaciones sobre la consagración del deber de colaboración -es lógico que así se plantee- -, no coincidimos con que el incumplimiento de este deba configurar una presunción en contra del investigado, máxime si consideramos que este incumplimiento es pasible de sanción, conforme lo dispone el inciso quinto del artículo 17 de la ley vigente que, como dijimos, puede llegar hasta los US$ 2.500.000 o el 10% de la facturación del infractor. Entendemos que es desproporcionado dar a una comisión semejante poder.

Tal como lo ha observado incluso el informe de las Naciones Unidas -en su página 26- dicha presunción "es atípica en los procedimientos sancionatorios, que por motivos de debido proceso se rigen por el principio de inocencia, lo cual amerita su derogación"; eso es lo que aconseja la auditoría. Paralelamente, entendemos que el plazo previsto para brindar la información y proporcionar la documentación requerida en cumplimiento del deber de colaboración debe extenderse de los diez días que prevé actualmente la norma a treinta días.

Sobre el particular nos permitimos sugerir la siguiente redacción: "Artículo 14.- (Prueba) Toda persona, física o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera queda sujeta al deber de colaboración con el órgano de aplicación y estará obligada a proporcionar a requerimiento de este, en un plazo de treinta días corridos contados desde el siguiente al que le fuere requerida, toda la información que conociere y todo documento que tuviere en su poder". A la vez, proponemos mantener el segundo inciso, que establece excepciones, que no voy a leer para economizar tiempo.

En tercer lugar, y también en relación a las garantías del debido proceso a que aludimos, nosotros estamos proponiendo la suspensión de la ejecución del acto administrativo que imponga sanciones pecuniarias. Como es sabido, el control jurisdiccional del acto administrativo dictado al cabo del procedimiento le compete al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Se trata de un órgano no especializado en la materia, que solo puede anular o confirmar el acto impugnado. Es notorio el criterio restrictivo que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha mantenido históricamente en cuanto a su facultad de suspender la ejecución de los actos administrativos impugnados.

En atención a lo expresado consideramos recomendable que se prevea una solución legal específica para el caso de las resoluciones que recaigan imponiendo sanciones o multas por violación a las normas de defensa de la competencia. De esta forma, el órgano de aplicación no estará en condiciones de perseguir la ejecución del acto administrativo -es decir el cobro de la multa-, sino hasta el momento en que haya precluido la oportunidad de promover la demanda de anulación o se haya confirmado el acto por sentencia firme y ejecutoriada.

En consecuencia, nos permitimos sugerir la siguiente redacción al artículo 20 de la ley vigente, manteniendo el acto administrativo de sanción como título ejecutivo, pero estableciendo que el mismo puede ser ejecutado "[…] siempre que haya precluido la oportunidad para promover la demanda de anulación o se haya confirmado el acto administrativo por sentencia firme y ejecutoriada". Esto es lo relativo al procedimiento.

Pasamos a referirnos a un tema que a nuestro juicio es determinante para otorgar al administrado las debidas garantías. Me refiero al mercado relevante, o a la obligación que la ley vigente -que ha sido desconocida en la regulación de la Comisión- plantea sobre la necesidad de la determinación del mercado relevante.

Si bien el proyecto a estudio no contiene modificación alguna del artículo 5º de la Ley Nº 18.159 vigente -que consideramos que debe mantenerse-, entendemos imprescindible hacer mención a él para sugerir un agregado a su actual redacción también en consonancia con el informe de la Unctad y paso a explicar por qué.

Dicho artículo, bajo el nomen juris de mercado relevante, establece que: "A efectos de evaluar si la práctica afecta las condiciones de competencia, deberá determinarse cuál es el mercado relevante en el que la misma se desarrolla. Esto implica analizar, entre otros factores, la existencia de productos o servicios sustitutos, así como el ámbito geográfico comprendido en el mercado, definiendo el espacio de competencia efectiva que corresponda. El órgano de aplicación establecerá los criterios generales para la determinación del mercado

relevante". Hasta aquí no tenemos observaciones a la norma. ¿Pero qué ocurre? Se da lo que han señalado en la auditoría internacional las propias Naciones Unidas, que figura en la página 14 del informe, que expresa textualmente: "La definición del mercado relevante es una etapa clave en el análisis de todo caso de competencia […] En la ley uruguaya, el artículo 5º establece expresamente que la definición del mercado es obligatoria para evaluar los efectos de la práctica que se investigue".

Dicho en otras palabras, la auditoría de las Naciones Unidas establece claramente que la precitada determinación del mercado relevante -que si bien es discutible en las conductas per se, pero no lo es en las conductas que se analizan de acuerdo al criterio y la razón- se torna imprescindible. Así lo reconoce expresamente el artículo 5º vigente para -como bien expresa la norma- "evaluar si la práctica afecta las condiciones de competencia", y en particular, las conductas que continuarán rigiéndose por la "regla de la razón".

Ocurre, sin embargo, que la Comisión de Defensa de la Competencia, contraviniendo el citado artículo 5º vigente -que como acabamos de decir es muy claro en cuanto a la obligación de determinar el mercado relevante para considerar toda práctica relacionada con la competencia-, reguló los criterios para determinar dicho mercado relevante, a través del documento denominado Criterios Generales para la Determinación del Mercado Relevante, que también figura en la página web de la Comisión, en el que crea, sin soporte legal que la ampare, excepciones generales que tampoco detalla en forma específica. Tal contravención de la Comisión de Defensa de la Competencia también ha merecido la observación de la auditoría, que en el informe reiteradamente citado criticó esa circunstancia expresando: "Llama especialmente la atención que en su preámbulo la guía" -por la que es autorreguló la Comisión- "señala: ‘No siempre será necesaria la determinación del mercado relevante para tomar decisiones en los casos analizados'" cuando, concluye la propia auditoría, "según se mencionó anteriormente, la definición del mercado es un elemento indispensable para valorar los casos de competencia, y más aún cuando se aplica la regla de la razón".

A propósito de las consideraciones anteriores, entendemos que la insalvable contradicción entre lo impuesto a la Comisión de Defensa de la Competencia por el artículo 5º de la ley y la guía por la que esta se autorreguló en esta materia debe ser resuelta agregando un inciso al referido artículo 5º de la ley vigente que no deje lugar a dudas del cumplimiento de esta garantía del administrado. A estos efectos, nos permitimos proponer la siguiente redacción como un inciso del artículo 5º, que textualmente debería expresar: "Será nula toda resolución del órgano de aplicación que imponga sanciones o multas sin haber dado cumplimiento al deber de determinación del mercado relevante a que se refiere el presente artículo".

Para concluir, quisiéramos referirnos al segundo aspecto del que trata la presente reforma, que es el control de las concentraciones.

En esta etapa legislativa, entendemos innecesario modificar el control de concentraciones existente, habida cuenta de que el mismo se ha aplicado sin inconvenientes y responde satisfactoriamente a la realidad de un mercado en desarrollo como es el uruguayo, manteniendo un adecuado equilibrio entre los intereses por los que el órgano de aplicación debe velar y el desarrollo de las empresas.

No obstante, en este caso, consideramos necesario volver al tema de las sanciones porque la obligación de notificar las concentraciones -establecida por el artículo 7º de la ley vigente-, así como el incumplimiento de la obligación de solicitar autorización previa cuando la concentración deriva en un monopolio, según lo establece el artículo 9º, requiere precisiones que no se encuentran en la ley, pero que es absolutamente imprescindible señalar.

Como ustedes saben, el artículo 7° contiene un inciso final que en su primera parte establece: "El órgano de aplicación reglamentará la forma y el contenido de las notificaciones requeridas, así como las sanciones correspondientes en concordancia con lo dispuesto por los artículos 17, 18 y 19 de la presente ley". En ejercicio de esta facultad delegada, la Comisión de Defensa de la Competencia dictó la Resolución Nº 50/009, de 20 de noviembre de 2009 -que también figura en la página web-, estableciendo un criterio sobre las sanciones por falta de notificación de las concentraciones. La referida resolución estableció la posibilidad de sancionar la falta de notificación por medio de un apercibimiento con publicación de la resolución sancionatoria, así como con una multa que se determinará entre una cantidad mínima de 100.000 unidades indexadas y el equivalente al 5% de la facturación anual del infractor, considerando para el cálculo la suma de las ventas de todas las partes de la concentración.

Fíjense que como las concentraciones a notificar son las que exceden las 750.000.000 de unidades indexadas, que representan casi US$ 100.000.000, la multa podría llegar a ser de US$ 5.000.000, cuando lo que se omitió fue, simplemente, la notificación de una concentración. Y no me estoy refiriendo a que se haya hecho una operación sin autorización previa. Aquí se distinguen los dos casos. Cuando la concentración no deriva en un monopolio, hay que notificar a la Comisión con diez días de anticipación a la firma. Cuando deriva en un monopolio dentro de un mercado relevante, que habrá que analizar, se requiere la autorización previa. No son dos conductas similares, porque una cosa es no notificar un acto para que la administración no esté en conocimiento de una concentración, de la adquisición, que podría ser de un comercio menor -inclusive, la facturación de esa empresa podría representar un porcentaje ínfimo con relación a la empresa adquirente- y otra cosa es cuando deriva en un monopolio y no se requirió autorización previa; ahí sí debe haber mayor severidad.

Naciones Unidas también observó esta situación, cuestionando las facultades de la Comisión.

Al respecto, en la página 16 del informe de la Unctad, se señala: "Llama la atención que la multa por la falta de notificación no está establecida por Ley, sino que la misma se fija por normas de inferior rango (inicialmente el Reglamento y luego incrementada mediante resolución administrativa). Si bien el artículo 7° de la Ley autoriza al órgano de aplicación a reglamentar el tema, podrían existir eventualmente cuestionamientos por el establecimiento de sanciones mediante un 'reglamento delegado', en atención al principio de tipicidad legal".

Quiere decir que también en este caso, referido a las sanciones, la Unctad hace una severa observación que tampoco se encuentra reflejada en el proyecto de ley a estudio.

En consecuencia, consideramos que nos corresponde aportar una solución que tenga como criterio la distinción entre el incumplimiento de la obligación del artículo 7º, que es la de notificar toda concentración, y el incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 9º, es decir, la de pedir autorización en caso de concentraciones monopólicas.

A nuestro juicio, es notorio que se trata de dos situaciones diferentes y, por tanto, las sanciones deben ser proporcionales a la gravedad de la infracción.

En tal sentido, nos permitimos sugerir la siguiente redacción.

Con respecto a la obligación de notificar la concentración prevista en el artículo 7º, sugerimos sustituir el inciso final de dicho artículo por el siguiente: "En caso de incumplimiento de la obligación de notificar la materialización de una concentración económica prevista en este artículo, la sanción a aplicar al infractor estará comprendida dentro de los siguientes rangos: a) Apercibimiento sin publicación.- b) Apercibimiento con publicación de la resolución sancionatoria, a costa del infractor en dos diarios de circulación nacional.- c) Multa que se determinará entre una cantidad mínima de UI 50.000 (cincuenta mil unidades indexadas) y el equivalente al 0,25% (cero coma veinticinco por ciento) de la facturación anual del infractor, sumando para este cálculo los datos respectivos de todas las personas físicas o jurídicas que integran la concentración cuya constitución se omitiera notificar previamente. Dicha multa será graduada en función de la posición del infractor en el mercado relevante".

Con respecto a la obligación de solicitar autorización previa -lo cual es significativo, porque de esa concentración derivará un monopolio y, por lo tanto, es una infracción bien diferente a la otra, es decir, al hecho de haber omitido poner en conocimiento la operación de la firma diez días antes-, sugerimos agregar un último inciso al artículo 9º, que expresa lo siguiente: "En caso de incumplimiento de la obligación de solicitar la autorización a que se refiere este artículo, la sanción a aplicar al infractor estará comprendida dentro de los siguientes rangos: a) Apercibimiento con publicación de la resolución sancionatoria, a costa del infractor en dos diarios de circulación nacional.- b) Multa que se determinará entre una cantidad mínima de UI 100.000.- (cien mil unidades indexadas)" -esto lo dejaríamos como está- "y el equivalente al 0,50% (cero coma cincuenta por ciento) de la facturación anual del infractor, sumando para este cálculo los datos respectivos de todas las personas físicas o jurídicas que integran la concentración monopólica cuya autorización se hubiese omitido notificar previamente a la celebración de la misma. Dicha multa será graduada en función de la posición del infractor en el mercado relevante".

Finalmente, queremos hacer algunas consideraciones sobre la estructura administrativa y la ubicación institucional que tiene este órgano -como vimos, con enormes poderes sancionatorios-, lo cual también ha merecido algunas observaciones por parte de la auditoría de Naciones Unidas.

La norma proyectada omite toda consideración sobre la ubicación institucional del órgano de aplicación, manteniendo la solución actualmente vigente.

En el actual sistema, la Comisión de Defensa de la Competencia es un órgano desconcentrado del Ministerio de Economía y Finanzas y, por tanto, integrante y sometido a jerarquía del Poder Ejecutivo. Sigue un modelo de agencia integrada, concentrando las funciones de investigación, resolución y sanción en un único órgano dependiente del Poder Ejecutivo. Dicho modelo -el vigente actualmente- se opone a otros internacionalmente conocidos que separan dichas funciones, como el modelo bifurcado judicial, en el cual la autoridad de aplicación investiga los casos que finalmente son resueltos por un tribunal con función jurisdiccional, o el sistema de agencia bifurcada, en el cual existen órganos de investigación y de ejecución especializados, así como también órganos administrativos de revisión especializados en defensa de la competencia con función jurisdiccional o tribunales especializados.

Sin menoscabar los esfuerzos que ha realizado la Comisión de Defensa de la Competencia en la aplicación de las normas de defensa de la competencia en nuestro medio, no podemos dejar de señalar que consideramos inconveniente que un único organismo reúna o concentre las facultades de investigación, decisión de los casos y aplicación de sanciones y multas que, como vimos, son significativas. A ello se suma la circunstancia de que dicho órgano, aunque desconcentrado, se encuentra sometido a jerarquía del Poder Ejecutivo, ante quien, además, se tramita y resuelve los recursos administrativos planteados, a partir de las decisiones del órgano de aplicación. Cabe señalar que estos recursos no tienen efectivo suspensivo, lo cual, como mencionamos, estamos solicitando.

Sobre este particular, en las páginas 25 y siguientes del documento repartido, anexo a esta exposición, señala la Unctad: "[…] es generalmente aceptado que las autoridades de competencia deben basar sus decisiones en criterios objetivos, por medio de procesos neutrales y transparentes, y que una política de competencia solo puede ser efectiva si las decisiones de la autoridad están libres de criterios políticos o discriminatorios, y no obedecen a los intereses de grupos particulares. Por eso se separa a las autoridades de competencia de las estructuras tradicionales del Gobierno".

Agrega: "[…] aunque la autoridad sea un órgano desconcentrado dentro del Ministerio, sus resoluciones pueden ser apeladas ante el Ministerio de Economía y Finanzas. Esto podría tener como resultado que las decisiones se tomen con base en criterios políticos y no técnicos".

En este punto, el informe de la Unctad recomienda modificar el diseño institucional del órgano de aplicación para que tenga mayor independencia y autonomía en sus decisiones, ya sea dentro del Ministerio o como una entidad autónoma. Esta última posibilidad de prever la existencia de una entidad autónoma, evidentemente, ofrece mayores garantías para el administrado y ha sido utilizado con éxito en países con mayor tradición en aplicación de las normas de defensa de la competencia. Ejemplo de ello es Chile, que cuenta con un Tribunal de Defensa de la Competencia que constituye un órgano especializado con función jurisdiccional sujeto a la superintendencia de la Corte Suprema de Chile y una Fiscalía Nacional Económica sometida a la supervigilancia del Poder Ejecutivo. Inclusive, en España, donde existe una comisión de defensa de la competencia, esta reporta al Parlamento. Quiere decir que se intenta divorciar dicha comisión y sus poderes del Poder Ejecutivo. En legislaciones más avanzadas existen tribunales jurisdiccionales y la Comisión es una suerte de fiscalía que acusa, hay un debido proceso en el que se defiende al investigado y un juez que determina si existe infracción a la ley. Esa sería una etapa más avanzada.

En conclusión, las sugerencias conceptuales que nos permitimos formular en esta comparecencia cuentan con el respaldo del estudio de la legislación nacional que a solicitud de la propia Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia fue realizado especialmente para Uruguay por las Naciones Unidas a través de la Unctad, órgano que funciona dentro de la Secretaría de dicha organización internacional para todas las cuestiones relacionadas con la política de competencia.

Solicitamos que se agregue como anexo a esta comparecencia dicho estudio, denominado Examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de la competencia: Uruguay, Naciones Unidas, Nueva York, Ginebra 2016. Dichas sugerencias establecen, en nuestra modesta opinión, un razonable equilibrio

entre las potestades del órgano al que la legislación vigente le ha atribuido severas facultades de investigación, decisión de los casos y, particularmente, la de aplicar gravísimas sanciones sin precedentes en el ordenamiento jurídico nacional, y los derechos constitucionales del administrado, cuya actuación debe ser juzgada respetando las garantías del debido proceso, los criterios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad de las sanciones propias del Estado de derecho en el marco de la Constitución y la ley.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos el informe que nos han presentado, que fue muy ordenado y muy claro. Ya distribuimos la copia para cada diputado.

Les agradecemos que hayan estado aquí para verter las consideraciones de la Asociación sobre este proyecto de ley. Estamos a las órdenes en caso de que quieran hacernos llegar algún otro material.

(Se retira de sala la Asociación de Supermercados del Uruguay)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

——Se va a votar el archivo de la Carpeta Nº 3383 de 2018.

(Se vota)

——Ocho por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Quiero ratificar mi voluntad de que se dé tratamiento a un proyecto de ley que presenté en el año 2016, Carpeta 1434/2016, Repartido Nº 559/2016, caratulado con el nombre "Impuestos a la Renta de las Personas Físicas y a la Seguridad Social. (Fijación de los mínimos no imponibles y franjas)", que trata de la fijación de BPC. En varias oportunidades he solicitado que la Comisión le dé tratamiento o por lo menos que haya una instancia con autoridades del equipo económico, del Ministerio de Economía y Finanzas, para conocer qué opinan sobre este proyecto de ley.

SEÑORA PRESIDENTA.- Durante la próxima sesión de la Comisión vamos a ordenar la agenda de la Comisión de aquí a fin de año. Tendríamos que consultar si para este proyecto se requiere iniciativa del Poder Ejecutivo.

Se levanta la reunión.